

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

27. september 2006 \*

I sag T-330/01,

**Akzo Nobel NV**, Arnhem (Nederlandene), først ved avocats M. van Empel og C. Swaak, derefter ved C. Swaak,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved A. Whelan, A. Bouquet og W. Wils, som befuldmægtigede, bistået af avocat H. van der Woude,

sagsøgt,

angående principalt en påstand om annullation af artikel 3 og 4 i Kommissionens beslutning K(2001) 2931 endelig af 2. oktober 2001 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/36.756 — natriumgluconat), for så vidt som de vedrører sagsøgeren, subsidiært en påstand om, at den bøde, sagsøgeren er blevet pålagt, nedsættes,

\* Processprog: nederlandsk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET  
I FØRSTE INSTANS (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Azizi, og dommerne M. Jaeger og F. Dehousse,

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. februar 2004,

afsagt følgende

**Dom**

**Twistens baggrund**

- 1 Akzo Nobel NV (herefter »Akzo«) er moderselskabet i en koncern af virksomheder, der har specialiseret sig inden for den kemiske industri og medicinalindustrien. Selskabet ejer samtlige aktier i Akzo Nobel Chemicals BV (herefter »ANC«). På sagstidspunktet og indtil december 1995 drev ANC forretning på markedet for natriumgluconat gennem sit medejerskab af Glucona vof, som Akzo og Coöperatieve Verkoop- en Productievereniging van Aardappelmeel en Derivat en Avebe BA (herefter »Avebe«) ejede i fællesskab. I december 1995 erhvervede Avebe ANC's andel af Glucona vof, som blev omdannet til et anpartsselskab med navnet Glucona BV (i det følgende benævnes Glucona vof og Glucona BV uden forskel »Glucona«).

- 2 Natriumgluconat er en chelatdanner, som er et produkt, der inaktiverer metalioner i en række industrielle processer. De processer, det drejer sig om, omfatter bl.a. industriel rengøring (rengøring af flasker og redskaber), behandling af overflader (rustbeskyttelse, affedtning, prægning i aluminium) og vandrensning. Chelatdannere anvendes således i fødevarerindustrien, kosmetikindustrien, medicinalindustrien, papirindustrien, betonindustrien og flere andre industrier. Natriumgluconat sælges over hele verden, og virksomheder konkurrerer med hinanden på verdensmarkederne.
- 3 I 1995 androg det samlede salg af natriumgluconat på verdensplan ca. 58,7 mio. EUR og salget i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) ca. 19,6 mio. EUR. På sagstidspunktet tegnede fem virksomheder sig for næsten hele verdensproduktionen af natriumgluconat: Fujisawa Pharmaceutical Co. Ltd (herefter »Fujisawa«), Jungbunzlauer AG (herefter »Jungbunzlauer«), Roquette Frères SA (herefter »Roquette«), Glucona vof og Archer Daniels Midland Co. (herefter »ADM«).
- 4 I marts 1997 underrettede De Forenede Staters justitsministerium Kommissionen om, at der, efter at der var blevet foretaget en undersøgelse af markederne for lysin og citronsyre, ligeledes var blevet indledt en undersøgelse af markedet for natriumgluconat. I oktober og december 1997 samt i februar 1998 fik Kommissionen meddelelse om, at Akzo, Avebe, Glucona, Roquette og Fujisawa havde erkendt at have deltaget i et kartel, som havde bestået i at fastsætte priserne for natriumgluconat og fordele de mængder, hvori produktet blev solgt i De Forenede Stater og andre lande. Efter at der var indgået aftaler med det amerikanske justitsministerium, blev de nævnte virksomheder pålagt bøder af de amerikanske myndigheder.
- 5 Den 18. februar 1998 rettede Kommissionen i henhold til artikel 11 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962: Første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikler [81] og [82] (EFT 1959-1962, s. 81), en begæring om oplysninger til de vigtigste producenter, importører, eksportører og aftagere af natriumgluconat i Europa.

- 6 Efter at have modtaget begæringen om oplysninger meddelte Fujisawa Kommissionen, at selskabet havde samarbejdet med de amerikanske myndigheder under ovennævnte undersøgelse, og at det også ønskede at samarbejde med Kommissionen på grundlag af dennes meddelelse af 18. juli 1996 om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EFT C 207, s. 4, herefter »samarbejdsmeddelelsen«). Efter et møde med Kommissionen den 1. april 1998 afgav Fujisawa den 12. maj 1998 en skriftlig forklaring og fremlagde et materiale, som omfattede et resumé af kartellets forløb og et antal dokumenter.
- 7 Den 16. og 17. september 1998 gennemførte Kommissionen i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 kontrolundersøgelser i Avebes, Gluconas, Jungbunzlauers og Roquettes lokaler.
- 8 Den 2. marts 1999 rettede Kommissionen detaljerede begæringer om oplysninger til Glucona, Roquette og Jungbunzlauer. De tre virksomheder meddelte ved skrivelser af 14., 19. og 20. april 1999, at de ønskede at samarbejde med Kommissionen, og gav den en række oplysninger om kartellet. Den 25. oktober 1999 fremsendte Kommissionen supplerende begæringer om oplysninger til ADM, Fujisawa, Glucona, Roquette og Jungbunzlauer.
- 9 Den 17. maj 2000 tilsendte Kommissionen på grundlag de oplysninger, som var blevet meddelt den, Akzo og de øvrige berørte virksomheder en meddelelse af klagepunkter vedrørende overtrædelse af artikel 81, stk. 1, EF og artikel 53, stk. 1, i EØS-aftalen (herefter »EØS-aftalen«). Akzo og de øvrige berørte virksomheder fremsendte skriftlige bemærkninger som svar på Kommissionens klagepunkter. Ingen af parterne begærede en mundtlig høring eller bestred rigtigheden af de faktiske omstændigheder som fremstillet i klagepunktsmeddelelsen.

- 10 Den 11. maj 2001 fremsendte Kommissionen supplerende begæringer om oplysninger til Akzo og de øvrige berørte virksomheder.
  
- 11 Den 2. oktober 2001 vedtog Kommissionen beslutning K(2001) 2931 endelig om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/36.756 — natriumgluconat) (herefter »beslutningen«). Beslutningen blev meddelt Akzo ved skrivelse af 10. oktober 2001.
  
- 12 Beslutningen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

*»Artikel 1*

[Akzo], [ADM], [Avebe], [Fujisawa], [Jungbunzlauer] og [Roquette] har overtrådt artikel 81, stk. 1 [...] EF og — fra den 1. januar 1994 — EØS-aftalens artikel 53, stk. 1, ved at have deltaget i en kontinuerlig aftale og/eller samordnet praksis inden for natriumgluconatsektoren.

Overtrædelsen har haft følgende varighed:

- for så vidt angår [Akzo], [Avebe], [Fujisawa] og [Roquette]: fra februar 1987 til juni 1995
  
- for så vidt angår [Jungbunzlauer]: fra maj 1988 til juni 1995

— for så vidt angår [ADM]: fra juni 1991 til juni 1995.

[...]

### *Artikel 3*

For den i artikel 1 omhandlede overtrædelse pålægges følgende bøder:

a) [Akzo]	9 mio. EUR
b) [ADM]	10,13 mio. EUR
c) [Avebe]	3,6 mio. EUR
d) [Fujisawa]	3,6 mio. EUR
e) [Jungbunzlauer]	20,4 mio. EUR
f) [Roquette]	10,8 mio. EUR

[...]«

<sup>13</sup> I betragtning 296-309 til beslutningen undersøgte Kommissionen, hvilket forhold der i den af kartellet omfattede periode havde været mellem Glucona og dets moderselskaber Avebe og Akzo. Kommissionen bemærkede bl.a., at repræsentanter for Avebe og Akzo havde ledet Glucona i fællesskab indtil den 15. august 1993, men

at Glucona som følge af en omstrukturering af selskabet fra dette tidspunkt udelukkende var blevet ledet af en repræsentant for Avebe. Ikke desto mindre fandt Kommissionen, at både Avebe og Akzo burde anses for ansvarlige for deres datterselskabs konkurrencebegrænsende adfærd i hele den periode, det drejer sig om, og at beslutningen derfor måtte rettes til dem begge.

- 14 Ved udmålingen af bøderne anvendte Kommissionen i beslutningen den metode, som er angivet i retningslinjerne for beregningen af bøder i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og artikel 65, stk. 5, i EKSF-traktaten (EFT 1998 C 9, s. 3, herefter »retningslinjerne«), og samarbejdsmeddelelsen.
- 15 Først fastsatte Kommissionen bødens grundbeløb i forhold til overtrædelsens grovhed og varighed.
- 16 I den forbindelse fandt Kommissionen indledningsvis med hensyn til overtrædelsens grovhed, at de berørte virksomheder havde begået en overtrædelse, som i betragtning af sin art og konkrete indvirkning på natriumgluconatmarkedet inden for EØS samt det relevante markeds geografiske udstrækning var meget alvorlig (betragtning 371 til beslutningen).
- 17 Kommissionen fandt dernæst, at der måtte tages hensyn til virksomhedernes faktiske økonomiske muligheder for at skade konkurrencen, og at bøden måtte fastsættes på et niveau, der sikrede den en tilstrækkelig afskrækkende virkning. På grundlag af de oplysninger om de berørte virksomheders omsætning af natriumgluconat på verdensplan i det sidste år, hvori overtrædelsen havde fundet sted, nemlig 1995, som virksomhederne havde meddelt Kommissionen som svar på dens begæring om oplysninger, og hvorudfra Kommissionen havde beregnet deres respektive markedsandele, inddelte Kommissionen følgelig virksomhederne i to grupper. Til første gruppe henvørte den de virksomheder, som ifølge dens

oplysninger havde en andel af verdensmarkedet for natriumgluconat på over 20%, nemlig Fujisawa (35,54%), Jungbunzlauer (24,75%) og Roquette (20,96%). For disse virksomheder fastsatte Kommissionen et grundbeløb på 10 mio. EUR. Til anden gruppe henførte den de virksomheder, som ifølge dens oplysninger havde en andel af verdensmarkedet for natriumgluconat på under 10%, nemlig Glucona (ca. 9,5%) og ADM (9,35%). For disse virksomheder fastsatte Kommissionen et grundbeløb på 5 mio. EUR, dvs. 2,5 mio. EUR for både Akzo og Avebe, der havde ejet Glucona i fællesskab (betragtning 385 til beslutningen).

- 18 Endvidere justerede Kommissionen grundbeløbet for at sikre bøden tilstrækkelig afskrækkende virkning og for at tage hensyn til, at store virksomheder råder over en juridisk-økonomisk ekspertise og infrastruktur, som sætter dem i stand til bedre at vurdere, om deres adfærd er ulovlig, og de konkurrenceretlige konsekvenser af adfærden. Under hensyn til de berørte virksomheders størrelse og samlede ressourcer multiplicerede Kommissionen således de for ADM og Akzo fastsatte grundbeløb med 2,5 og forhøjede dermed disse beløb, således at grundbeløbet for ADM blev fastsat til 12,5 mio. EUR og for Akzo til 6,25 mio. EUR (betragtning 388 til beslutningen).
- 19 Desuden blev grundbeløbet forhøjet med 10% pr. år for at tage hensyn til varigheden af den overtrædelse, hver enkelt virksomhed havde begået, dvs. med 80% for Fujisawa, Akzo, Avebe og Roquette, 70% for Jungbunzlauer og 35% for ADM (betragtning 389-392 til beslutningen).
- 20 Det var på denne måde, at Kommissionen fastsatte grundbeløbet for bøden til 11,25 mio. EUR. for Akzos vedkommende. For ADM, Avebe, Fujisawa, Jungbunzlauer og Roquette blev grundbeløbet fastsat til henholdsvis 16,88 mio., 4,5 mio., 18 mio., 17 mio. og 18 mio. EUR (betragtning 396 til beslutningen).



- 21 For det andet blev grundbeløbet for den bøde, Jungbunzlauer var blevet pålagt, forhøjet med 50% som følge af skærpende omstændigheder under henvisning til, at Jungbunzlauer havde spillet en førende rolle i kartellet (betragtning 403 til beslutningen).
- 22 For det tredje undersøgte, og forkastede, Kommissionen de argumenter, nogle af virksomhederne havde fremsat om, at der burde tages formildende omstændigheder i betragtning (betragtning 404-410 til beslutningen).
- 23 For det fjerde indrømmede Kommissionen i henhold til samarbejdsmeddelelsens afsnit B Fujisawa en »meget væsentlig nedsættelse« (80%) af den bøde, selskabet ville være blevet pålagt, hvis det ikke havde samarbejdet. Endelig foretog Kommissionen i henhold til meddelelsens afsnit D en »betydelig nedsættelse« af de bøder, som var blevet pålagt ADM og Roquette (40%) samt Akzo, Avebe og Jungbunzlauer (20%) (betragtning 418, 423, 426 og 427 til beslutningen).

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 24 Akzo har anlagt den foreliggende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. december 2001.
- 25 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 skriftligt stillede parterne en række spørgsmål, som de har besvaret inden for de fastsatte frister.

26 Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. februar 2004.

27 Akzo har nedlagt følgende påstande:

- Beslutningens artikel 3 og 4 annulleres, for så vidt som de vedrører Akzo.
  
- Subsidiært annulleres beslutningens artikel 3, sammenholdt med betragtning 388, for så vidt angår anvendelsen af multiplikationskoefficienten 2,5 for Akzos vedkommende.
  
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder renter og udgifterne til bankgarantien.

28 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
  
- Akzo tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Retlige bemærkninger

- 29 De annullationsanbringender, Akzo har fremsat, drejer sig for det første om fastsættelsen af grundbeløbet for de bøder, der blev pålagt samtlige deltagere i kartellet, for det andet om inddelingen af karteldeltagerne, for det tredje om det hensyn, der blev taget til Akzos omsætning, og for det fjerde om anvendelsen af en multiplikationskoefficient på 2,5.

*Fastsættelsen af grundbeløbet for beregningen af de bøder; samtlige karteldeltagere blev pålagt*

- 30 Akzo har gjort gældende, at for det første proportionalitetsprincippet og for det andet begrundelsespligten er blevet tilsidesat.

Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

- 31 Akzo finder, at Kommissionen ved i betragtning 385 til beslutningen at fastsætte grundbeløbet for beregningen af de bøder, der skulle pålægges samtlige deltagere i kartellet, til 40 mio. EUR ikke tog hensyn til, at markedsvolumenet for natriumgluconat er begrænset, og at den dermed tilsidesatte proportionalitetsprincippet.

- 32 Akzo har anført, at den samlede omsætning af natriumgluconat i 1995 androg under 20 mio. EUR i EØS og under 59 mio. EUR på verdensplan. Summen af de bøder, der pålægges i beslutningen, er således over dobbelt så stor som den årlige omsætning af

det berørte produkt i EØS og udgør over to tredjedele af omsætningen af produktet på verdensplan.

33 Ifølge Akzo undlod Kommissionen dermed ved fastsættelsen af grundbeløbet for beregningen af bøderne at tage hensyn til, at markedet er af begrænset størrelse, dvs. at markedsvolumenet for det berørte produkt er ringe, selv om den i betragtning 377 til beslutningen havde hævdet, at den havde taget hensyn til denne omstændighed. I stedet inddelte den karteldeltagerne i to grupper, nemlig en første gruppe, der omfattede de virksomheder, som havde en andel af verdensmarkedet for natriumgluconat på over 20%, og en anden gruppe, der omfattede de virksomheder, som havde en andel af verdensmarkedet for natriumgluconat på under 10% (jf. præmis 17 ovenfor). Ved en sådan inddeling af de berørte virksomheder på grundlag af deres relative størrelse på det relevante marked tages der overhovedet ikke hensyn til dette markeds mere eller mindre begrænsede omfang.

34 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

35 Ifølge artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 skal bødens størrelse fastsættes på grundlag af overtrædelsens grovhed og varighed. Endvidere skal Kommissionen ifølge retningslinjerne fastsætte grundbeløbet ud fra overtrædelsens grovhed under hensyn til selve arten af overtrædelsen, dennes konkrete indvirkning på markedet og markedets geografiske udstrækning.

36 Disse bestemmelser forpligter således ikke udtrykkeligt Kommissionen til at tage hensyn til produktmarkedets eventuelt begrænsede størrelse og produktets værdi, når den fastsætter grundbeløbet for bøden.

- 37 Når overtrædelsens grovhed fastslås, påhviler det imidlertid ifølge retspraksis Kommissionen at tage hensyn til en lang række faktorer, hvis art og betydning varierer alt efter den pågældende overtrædelse og de særlige omstændigheder i forbindelse hermed (Domstolens dom af 7.6.1983, forenede sager 100/80-103/80, *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, Sml. s. 1825, præmis 120). Størrelsen af det relevante produktmarked kan, alt efter tilfældet, være en af de faktorer, som viser, hvor grov overtrædelsen har været.
- 38 Skønt markedets størrelse og produktets værdi kan være faktorer, der skal tages i betragtning ved fastslåelsen af overtrædelsens grovhed, varierer deres betydning således, alt efter hvilke særlige omstændigheder der gør sig gældende i forbindelse med den pågældende overtrædelse.
- 39 I det foreliggende tilfælde fremgår det af betragtning 385 til beslutningen, at skønt Kommissionen betragtede overtrædelsen som meget alvorlig i retningslinjernes forstand, og skønt den ifølge retningslinjerne i sådanne tilfælde kan fastsætte et grundbeløb på fra 20 mio. EUR, fastsatte den kun et grundbeløb på 10 mio. EUR for virksomhederne i første gruppe og et grundbeløb på 5 mio. EUR for virksomhederne i anden gruppe, hvilket svarer til henholdsvis halvdelen og en fjerdedel af det beløb, Kommissionen i henhold til retningslinjerne kan fastsætte for meget alvorlige overtrædelser.
- 40 At bødernes grundbeløb blev fastsat til disse beløb, viser i overensstemmelse med betragtning 377 til beslutningen — hvori Kommissionen anførte, at »det i det foreliggende tilfælde også vil[le] blive taget i betragtning ved fastsættelsen af grundbeløbene«, at produktmarkedet var af begrænset størrelse — at den i fornødent omfang tog hensyn til, at det relevante produktmarked er af begrænset størrelse.

- 41 Under alle omstændigheder finder Retten, at Kommissionen i betragtning af arten af den overtrædelse, Akzo havde begået, og det relevante produktmarkeds størrelse ikke tilsidesatte proportionalitetsprincippet ved at pålægge Akzo et grundbeløb for beregningen af selskabets bøde på 5 mio. EUR.
- 42 Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bør derfor forkastes.

#### Tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 43 Akzo er af den opfattelse, at beslutningen er utilstrækkeligt begrundet, idet Kommissionens oplysning om, at den havde taget i betragtning, at natriumglucolatmarkedet er af begrænset størrelse (betragtning 377 til beslutningen), ifølge Akzo strider imod betragtningerne om inddelingen af de berørte virksomheder i grupper (betragtning 378-384 til beslutningen).
- 44 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

- 45 Det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 253 EF, klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I,

s. 1719, præmis 63, og af 30.9.2003, sag C-301/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 9919, præmis 87, samt Rettens dom af 20.11.2002, sag T-251/00, Lagardère og Canal+ mod Kommissionen, Sml. II, s. 4825, præmis 155).

46 Kommissionen anførte i betragtning 377 til beslutningen, at den ved fastsættelsen af grundbeløbene havde taget i betragtning, at natriumgluconatmarkedet er af begrænset størrelse. Derpå foretog den i betragtning 378-384 til beslutningen en differentieret behandling af kartellets medlemmer ved at inddele dem i to grupper under hensyn til deres specifikke vægt på markedet og nødvendigheden af at sikre, at bøden havde et afskrækkende niveau. Endelig fastsatte den, som anført i præmis 39 ovenfor, inden for rammerne af udmålingen af bøden på grundlag af overtrædelsens grovhed et grundbeløb på 10 mio. EUR for virksomhederne i første gruppe og et grundbeløb på 5 mio. EUR for virksomhederne i anden gruppe, hvilket svarer til henholdsvis halvdelen og en fjerdedel af det beløb, Kommissionen i henhold til retningslinjerne kan fastsætte for meget alvorlige overtrædelser.

47 Det fremgår således af betragtning 377 og 385 til beslutningen under et, at Kommissionen tilstrækkeligt klart angav, at den havde taget hensyn til, at produktmarkedet er af begrænset størrelse, ved at fastsætte grundbeløb for bøderne, som var mindre end dem, den i henhold til retningslinjerne kan fastsætte for meget alvorlige overtrædelser. Denne angivelse af, hvorledes der blev taget hensyn til produktmarkedets størrelse, strider ikke mod betragtning 378-384 til beslutningen, hvori Kommissionen forklarede, hvorfor den fandt, at kartellets medlemmer burde inddeles i to grupper under hensyn til deres specifikke vægt på markedet og nødvendigheden af at sikre, at bøden havde et afskrækkende niveau. Dette trin i beregningen drejer sig nemlig om den relative forskel mellem kartellets medlemmer og ikke om den absolutte værdi af det relevante marked.

48 I modsætning til hvad Akzo har gjort gældende, strider betragtning 377 til beslutningen således ikke mod betragtning 378-384.

49 Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten bør derfor forkastes.

### *Inddelingen af karteldeltagerne*

50 Akzo har påstået, at for det første proportionalitetsprincippet og for det andet begrundelsespligten er blevet tilsidesat.

### Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

#### — Parternes argumenter

51 Akzo finder, at Kommissionen tilsidesatte proportionalitetsprincippet, da den inddelte karteldeltagerne i to grupper på grundlag af størrelsen af deres andele af markedet for natriumgluconat, idet den ikke tog nærmere hensyn til størrelsen af deres faktiske markedsandele, men benyttede en alt for grov metode, som bestod i at inddele virksomhederne efter, om deres markedsandel var på over 20% eller på under 10% (betragtning 379-382 til beslutningen).

52 Akzo har påpeget, at det faktiske forhold mellem de berørte virksomheders omsætning er væsentligt anderledes end det forenklede 1:2-forhold, som Kommissionen lagde til grund. Det reelle forhold mellem virksomhederne med



henholdsvis den mindste markedsandel (ADM og Glucona, begge 9%) og den største markedsandel (Fujisawa, 36%) er nemlig som 1:4 og ikke som 1:2. Ifølge den beregningsmetode, Kommissionen valgte, men under hensyn til det nævnte faktiske forhold mellem de berørte virksomheder, burde Kommissionen derfor have fastsat grundbeløbet for den bøde, der blev pålagt Akzo og Avebe, til 1,25 mio. EUR og ikke til 2,5 mio. EUR.

- 53 Akzo har medgivet, at der ikke nødvendigvis skal være et nøje matematisk forhold mellem den endelige bøde og de berørte virksomheders omsætning. Ikke desto mindre fremgår det ifølge selskabet af Kommissionens beslutningspraksis, at den går ud på at lægge den omsætning til grund, som deltagerne i et kartel har opnået på det relevante marked.
- 54 Akzo har udledt af Domstolens og Rettens praksis, at Kommissionen, medmindre der kan anføres særlige objektive begrundelser, skal påse, at de individuelle grundbeløb afspejler de berørte virksomheders relative økonomiske betydning med hensyn til omsætning eller markedsandele. Dette skete ikke i det foreliggende tilfælde. Ifølge Akzo burde Kommissionen under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag have inddelt de berørte virksomheder i tre grupper; der ville nemlig have kunnet defineres en gruppe af virksomheder, som med hensyn til markedsandel befandt sig mellem ADM og Glucona (begge 9%) og Fujisawa (36%), og til denne kunne Roquette (21%) og Jungbunzlauer (25%) være blevet henført. En sådan inddeling ville have givet et mere korrekt billede af de berørte virksomheders relative betydning og gjort det muligt for Kommissionen at gennemføre sin erklærede målsætning, nemlig at tage hensyn til de berørte virksomheders relative betydning ved fastsættelsen af bødernes individuelle grundbeløb.
- 55 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

## — Rettens bemærkninger

- 56 Ifølge retningslinjerne kan Kommissionen i forbindelse med overtrædelser begået af flere virksomheder variere bødebødeløbene, således som den har gjort i det foreliggende tilfælde, for at tage hensyn til hver enkelt virksomheds specifikke vægt og inddele kartellets medlemmer i grupper, »navnlig når der er tale om betydelige størrelsesforskelle mellem virksomheder, der har begået en overtrædelse af samme art« (retningslinjernes punkt 1 A, sjette afsnit). Desuden angives det i retningslinjerne, at »princippet om lige straf for en og samme adfærd [...] i påkommende tilfælde [kan] føre til en differentiering af bødebødeløbet for de berørte virksomheder, uden at denne differentiering er resultatet af en aritmetisk beregning« (retningslinjernes punkt 1 A, syvende afsnit).
- 57 Det fremgår af Rettens faste praksis, at Kommissionen ved vurderingen af overtrædelsens grovhed i tilfælde, hvor flere virksomheder, der har deltaget i den samme overtrædelse, pålægges bøder, ikke er forpligtet til at sikre, at de endelige bødebødeløb, som dens beregninger resulterer i for de berørte virksomheder, afspejler alle forskelle mellem disse i henseende til deres samlede omsætning, men at den kan inddele virksomhederne i grupper (jf. i denne retning Rettens dom af 20.3.2002, sag T-23/99, LR af 1998 mod Kommissionen, Sml. II, s. 1705, præmis 278, af 19.3.2003, sag T-213/00, CMA CGM m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 913, præmis 385 og 386, og af 30.9.2003, forenede sager T-191/98 og T-212/98 — T-214/98, Atlantic Container Line m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3275, herefter »TACA-dommen«, præmis 1519 og 1520 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Når Kommissionen inddeler de berørte virksomheder i grupper med henblik på bødeudmålingen, skal fastlæggelsen af tærsklerne for hver af de således definerede grupper dog være sammenhængende og objektivt begrundet, således som Retten ligeledes har fastslået gentagne gange (jf. i denne retning dommen i sagen LR af 1998

mod Kommissionen, nævnt i præmis 57 ovenfor, præmis 298, dommen i sagen CMA CGM m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 57 ovenfor, præmis 416, og TACA-dommen, nævnt i præmis 57 ovenfor, præmis 1541 og den deri nævnte retspraksis).

- 59 I det foreliggende tilfælde valgte Kommissionen med henblik på at opstille de grupper, de berørte virksomheder skulle inddeles i, at lægge deres størrelse på det relevante marked til grund, og henholdt sig i den forbindelse til kun ét kriterium, nemlig virksomhedernes andele af verdensmarkedet for natriumgluconat beregnet på grundlag af deres omsætning på dette marked i 1995.
- 60 På dette grundlag opstillede Kommissionen to grupper virksomheder, nemlig en, der bestod af »de tre største natriumgluconatproducenter med en global markedsandel på over 20%«, og en, der bestod af virksomheder »med en væsentligt mindre andel af verdensmarkedet for natriumgluconat (under 10%)« (betragtning 382 til beslutningen).
- 61 Kommissionen fastsatte således et grundbeløb på 10 mio. EUR for Fujisawa, Jungbunzlauer og Roquette, hvis markedsandele udgjorde henholdsvis 36%, 25% og 21%, og et grundbeløb på 5 mio. EUR for Glucona og ADM, som begge havde en markedsandel på ca. 9%. Da Akzo og Avebe havde ejet Glucona i fællesskab, fastsatte Kommissionen for begge selskaber et grundbeløb på 2,5 mio. EUR (betragtning 385 til beslutningen).
- 62 Kommissionen valgte ved at følge denne fremgangsmåde, hvor den tog udgangspunkt i sin beregning af de berørte virksomheders markedsandele, en sammenhængende metode bestående i at inddеле kartelmedlemmerne i to grupper, som er objektivt begrundet i størrelsesforskellen mellem virksomhederne i de to grupper.

- 63 I en sådan situation var Kommissionen, i modsætning til hvad Akzo har gjort gældende, ikke forpligtet til at differentiere behandlingen af kartelmedlemmerne yderligere på grundlag af deres markedsandel. Bl.a. er det irrelevant, om en inddeling af kartelmedlemmerne i tre grupper ville have givet et mere korrekt billede af de berørte virksomheders relative betydning, således som Akzo har gjort gældende, eftersom den metode, Kommissionen valgte, hverken savner sammenhæng eller en objektiv begrundelse. På samme måde kan det heller ikke med føje påberåbes, at Kommissionen i andre sager har valgt en anden måde at inddele de pågældende kartelmedlemmer på, for det viser ikke, at den fremgangsmåde, Kommissionen valgte i det foreliggende tilfælde, ikke var sammenhængende og objektivt begrundet.
- 64 Under alle omstændigheder finder Retten på baggrund af de betragtninger, der er anført i præmis 39 ff. ovenfor, at det for Glucona fastsatte grundbeløb på 5 mio. EUR ikke er uforholdsmæssigt, heller ikke selv om det måtte have været berettiget at inddele kartelmedlemmerne i tre grupper. En sådan ændring af inddelingen af kartelmedlemmerne ville derfor ikke have kunnet påvirke Akzos situation.
- 65 Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bør derfor forkastes.

#### Tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 66 Akzo finder, at beslutningen er utilstrækkeligt begrundet, idet Kommissionen ikke angav, hvorfor den fastsatte et individuelt grundbeløb, som ikke klart afspejlede Gluconas relative betydning med hensyn til omsætning eller markedsandel.

- 67 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.
- 68 Det bemærkes, at begrundelsespligten ligeledes er opfyldt som defineret i præmis 45 ovenfor, når Kommissionen i sin beslutning har angivet, hvilke faktorer der har gjort det muligt for den at fastslå overtrædelsens grovhed og varighed (Domstolens domme af 16.11.2000, sag C-291/98 P, Sarrió mod Kommissionen, Sml. I, s. 9991, præmis 73, 76 og 80, og sag C-279/98 P, Cascades mod Kommissionen, Sml. I, s. 9693, præmis 39-47, samt TACA-dommen, nævnt i præmis 57 ovenfor, præmis 1521).
- 69 Således som det følger af præmis 15-20 ovenfor, angav Kommissionen i beslutningen, hvilke faktorer der havde gjort det muligt for den at fastslå overtrædelsens grovhed og varighed.
- 70 Endvidere blev det — uden forbindelse med spørgsmålet om en eventuel mangel på nøje overensstemmelse mellem det grundbeløb, Kommissionen fastsatte for Glucona, og selskabets omsætning eller markedsandel — fastslået i præmis 57 ovenfor, at Kommissionen ikke er forpligtet til at sikre, at de bøder, som udmåles for de berørte virksomheder, afspejler alle forskelle mellem dem i henseende til deres samlede omsætning. Kommissionen kan inddele virksomhederne i grupper. Den var derfor ikke forpligtet til at give en særlig begrundelse for, at det individuelle grundbeløb enten gav eller ikke gav et præcist billede af Gluconas relative betydning med hensyn til omsætning eller markedsandel.
- 71 Desuden har en sådan inddeling af kartelmedlemmerne i grupper grundlag i retningslinjerne, hvorefter bødebeløbene kan varieres (jf. præmis 56 ovenfor). Beslutningen blev således vedtaget inden for rammerne af en af Akzo velkendt sammenhæng.

72 Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten bør derfor forkastes.

*Det hensyn, der blev taget til Akzos omsætning*

73 Ifølge de anbringender, Akzo har fremsat, er for det første artikel 81 EF og for det andet begrundelsespligten blevet tilsidesat.

Om tilsidesættelse af artikel 81 EF

— Parternes argumenter

74 Akzo har ikke bestridt Kommissionens vurdering i betragtning 310 til beslutningen, hvorefter Akzos datterselskab ANC, af hvis kapital Akzo ejer 100%, og som på sagstidspunktet ejede Glucona i fællesskab med Avebe, er delvis ansvarligt for de begåede overtrædelser, som Glucona er blevet tillagt ansvar for.

75 Akzo har imidlertid gjort gældende, at Kommissionens konklusion i betragtning 296-310 til beslutningen, hvorefter ANC for så vidt angår Gluconas virksomhed havde handlet efter instruks fra Akzo, hvorfor Akzo selv kunne drages til ansvar for Gluconas påståede overtrædelser, var fejlagtig.

- 76 Akzo har bemærket, at Kommissionen i betragtning 310 til beslutningen først og fremmest lagde den formodning til grund til for sin konklusion, at Akzo kunne drages til ansvar for Gluconas virksomhed, at ANC i det væsentlige havde fulgt moderselskabets instrukser, eftersom ANC var et datterselskab, som Akzo ejede fuldt ud, og at Kommissionen i den forbindelse støttede sig på Domstolens dom af 25. oktober 1983 (sag 107/82, AEG mod Kommissionen, Sml. s. 3151). Akzo har endvidere bemærket, at Kommissionen kun tog i betragtning som noget sekundært [»desuden« (betragtning 310 til beslutningen)], at mindst to af ANC's repræsentanter i Glucona havde spillet en aktiv rolle i kartellet, navnlig ved at deltage i de multilaterale møder, og at de på det pågældende tidspunkt havde bestridt stillingerne som henholdsvis næstformand for bestyrelsen og administrerende direktør i Akzo.
- 77 Akzo har medgivet, at Domstolen i sin dom af 16. november 2000, Stora Kopparbergs Bergslags mod Kommissionen (sag C-286/98 P, Sml. I, s. 9925, præmis 29), fastslog, at Kommissionen med rimelighed kan lægge til grund, at et datterselskab, der ejes fuldt ud af moderselskabet, følger dets instrukser, og at det i et sådant tilfælde påhviler den pågældende virksomhed at føre bevis for, at denne formodning er urigtig.
- 78 Akzo tvivler imidlertid på, at den nævnte formodning både kan lægges til grund, når der er et direkte forhold mellem moderselskabet og datterselskabet, og når, som i den foreliggende sag, forholdet kendetegnes af en væsentligt større afstand. For det første er ANC, i det foreliggende tilfælde, et datterselskab af det nationale holdingselskab Akzo Nobel Nederland BV (herefter »ANN«), som selv er et datterselskab af det overordnede holdingselskab. For det andet var både Akzo og ANN holdingselskaber, som ikke selv udøvede nogen forretningsmæssig virksomhed, og som hverken fremstillede eller solgte produkter. For det tredje var det kun gennem andre selskaber, at Akzo (indirekte) ejede en andel på 50% af Glucona, som Akzo derfor ikke havde nogen direkte kontrol med.
- 79 Derudover har Akzo for Retten fremhævet en række faktiske forhold. På baggrund af disse har Akzo gjort gældende, at selskabet under alle omstændigheder kan afkræfte

ovennævnte formodning og bevise, at det, på trods af at ANC var et datterselskab, der blev ejet fuldt ud af Akzo, var fuldstændig urealistisk at antage, at Akzo havde kunnet bestemme, eller blot øve indflydelse på, Gluconas strategiske og forretningsmæssige adfærd, og at det desuden aldrig var sket.

80 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

— Rettens bemærkninger

81 Akzo har ikke bestridt, at den overtrædelse, Glucona begik, kunne tilregnes ANC. Det skal derfor kun undersøges, om Akzo kunne drages til ansvar for de handlinger, der blev tilregnet datterselskabet ANC, som Akzo ejede fuldt ud.

82 Det bemærkes i den forbindelse, at den omstændighed, at et datterselskab udgør en selvstændig juridisk person, ikke udelukker, at datterselskabets adfærd kan tilregnes moderselskabet, når datterselskabet ikke frit bestemmer sin adfærd på markedet, men i det væsentlige følger instrukser fra moderselskabet (jf. dommen i sagen Stora Kopparbergs Bergslags mod Kommissionen, nævnt i præmis 77 ovenfor, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

83 Endvidere fremgår det, således som Akzo selv har medgivet, af Domstolens og Rettens praksis, at Kommissionen under sådanne omstændigheder med rimelighed kan lægge til grund, at et datterselskab, der ejes fuldt ud af moderselskabet, i det væsentlige følger dets instrukser, og at denne formodning indebærer, at Kommissionen ikke er forpligtet til at undersøge, om moderselskabet faktisk har udøvet disse beføjelser. I en sådan situation, hvor Kommissionen i klagepunkts-



meddelelsen, under henvisning til den nævnte formodning, oplyser, at den agter at pålægge et datterselskab, der ejes fuldt ud af sit moderselskab, ansvaret for en overtrædelse, som datterselskabet har begået, og hvor de berørte parter finder, at datterselskabet, på trods af dette ejerskabsforhold, selvstændigt bestemmer sin adfærd på markedet, påhviler det dem at afkræfte formodningen ved at fremlægge tilstrækkelige beviser for Kommissionen under den administrative procedure (jf. i denne retning Rettens dom af 14.5.1998, sag T-354/94, Stora Kopparbergs Bergslags mod Kommissionen, Sml. II, s. 2111, præmis 80, stadfæstet på dette punkt ved dommen i sagen Stora Kopparbergs Bergslags mod Kommissionen, nævnt i præmis 77 ovenfor; præmis 27-29, og dommen i sagen AEG mod Kommissionen, nævnt i præmis 76 ovenfor; præmis 50, samt Rettens dom af 1.4.1993, sag T-65/89, BPB Industries og British Gypsum mod Kommissionen, Sml. II, s. 389, præmis 149).

84 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at ANC i den af overtrædelsen omfattede periode var et datterselskab, der blev ejet fuldt ud af Akzo.

85 Hvad endvidere angår forløbet af den administrative procedure havde Kommissionen, således som den bemærkede i betragtning 300 til beslutningen, undersøgt i punkt 324-330 i klagepunktsmeddelelsen, hvilket forhold der var mellem Glucona og dets moderselskaber, og angivet, at den agtede at anse ANC og Avebe for solidarisk ansvarlige for overtrædelsen. Med hensyn til forholdet mellem ANC og Akzo fandt Kommissionen, at klagepunktsmeddelelsen burde rettes til sidstnævnte, eftersom ANC var et datterselskab, der blev ejet fuldt ud af Akzo. Således som Kommissionen påpegede i betragtning 301 til beslutningen, havde Akzo i sit svar på klagepunktsmeddelelsen udtrykkeligt bekræftet, at Akzo og Avebe måtte bære et solidarisk ansvar for overtrædelsen.

86 Under sådanne omstændigheder kan Akzo ikke kritisere Kommissionen for at have draget Akzo selv til ansvar for de overtrædelser, datterselskabet ANC, som Akzo ejede fuldt ud, havde begået i sin egenskab af medejer af Glucona.

87 Det er med urette, at Akzo i denne sammenhæng har hævdet, dels at klagepunktsmeddelelsen først og fremmest har til formål at afgrænse de overtrædelser, Kommissionen gør gældende, til de forhold, som udtrykkeligt angives i meddelelsen, således at den berørte virksomhed får lejlighed til at forsvare sig ved at fremsætte sine argumenter vedrørende samtlige disse forhold under den administrative procedure, og således at Kommissionen får mulighed for at tage disse argumenter i betragtning i forbindelse med beslutningen, dels at klagepunktsmeddelelsen ikke vedrører bestemmelsen af, hvilke(n) virksomhed(er) der kan drages til ansvar for en sådan overtrædelse. I den klagepunktsmeddelelse, Kommissionen fremsender til en virksomhed, som den påtænker at pålægge en sanktion for overtrædelse af konkurrencereglerne, skal nemlig angives de væsentlige forhold, som gøres gældende over for virksomheden, herunder de påtalte faktiske omstændigheder, hvorledes disse kvalificeres, og det bevismateriale, Kommissionen støtter sig på, således at virksomheden får mulighed for på hensigtsmæssig måde at fremsætte sine argumenter inden for rammerne af den administrative procedure, der er indledt over for virksomheden (jf. i denne retning Domstolens dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org.ref.: Rec. s. 661, præmis 26, af 3.7.1991, sag C-62/86, Akzo mod Kommissionen, Sml. I, s. 3359, præmis 29, og af 31.3.1993, forenede sager C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 og C-125/85 — C-129/85, Ahlström Osakeyhtiö m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1307, præmis 135). På samme måde skal, ifølge fast retspraksis, klagepunktsmeddelelsen som følge af dens vigtighed klart angive, hvilken juridisk person der vil kunne blive pålagt en bøde, og være rettet til denne (jf. Domstolens dom af 16.3.2000, forenede sager C-395/96 P og C-396/96 P, Compagnie maritime belge transports m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1365, præmis 143 og 146, og af 2.10.2003, sag C-176/99 P, ARBED mod Kommissionen, Sml. I, s. 10687, præmis 21).

88 Akzo kunne derfor på grundlag af oplysningerne i klagepunktsmeddelelsen ikke være uvidende om, at en endelig beslutning kunne blive rettet til selskabet. I en sådan situation påhvilede det Akzo at reagere under den administrative procedure — idet selskabet ellers risikerede ikke at kunne gøre det på et senere tidspunkt — ved at påvise, at Akzo på trods af de faktorer, Kommissionen havde gjort gældende, ikke kunne tilregnes den overtrædelse, Glucona havde begået.

89 Derfor er det i overensstemmelse med de for den administrative procedure gældende principper og bestemmelser, herunder navnlig kravet om, at klage-

punktsmeddelelsen har effektiv virkning, ikke fornødent at undersøge, om der er grundlag for de forskellige faktiske forhold, som er blevet påberåbt for første gang for Retten, og hvormed Akzo har ønsket at bevise, at Akzo hverken kunne bestemme eller blot øve indflydelse på Gluconas strategiske og forretningsmæssige adfærd, selv om ANC var et datterselskab, der blev ejet fuldt ud af Akzo.

- 90 Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 81 EF bør følgelig forkastes.

#### Om tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 91 Akzo finder, at beslutningen er utilstrækkeligt begrundet, idet Kommissionen kun fremsatte den apodiktiske og upræcise påstand, at ANC var et datterselskab, der blev ejet fuldt ud af Akzo, og at der derfor var grund til at formode, at ANC i det væsentlige havde fulgt moderselskabets instrukser.
- 92 Kommissionen finder derimod, at den begrundede beslutningen tilstrækkeligt på dette punkt.
- 93 Det bemærkes, at når, som i denne sag, en beslutning om anvendelse af artikel 81 EF er rettet til flere adressater og medfører et spørgsmål om, hvem der bærer ansvaret for overtrædelsen, skal den indeholde en tilstrækkelig begrundelse i forhold til hver af adressaterne, navnlig i forhold til de af dem, som i henhold til beslutningen skal bære byrden for overtrædelsen (Rettens dom af 28.4.1994, sag T-38/92, AWS Benelux mod Kommissionen, Sml. II, s. 211, præmis 26).

94 I det foreliggende tilfælde sammenfattede Kommissionen i betragtning 278-284 til beslutningen, under henvisning til Domstolens og Rettens praksis, hvilke principper den agtede at henholde sig til ved bestemmelsen af, til hvem beslutningen skulle rettes. Hvad nærmere angår spørgsmålet om, hvorvidt ansvaret for ANC's adfærd skulle tillægges Akzo, der, således som Kommissionen anførte i betragtning 310 til beslutningen, var »et datterselskab ejet fuldt ud af koncernen Akzo Nobel NV«, gennemgik Kommissionen i betragtning 280, 281 og 310 til beslutningen den retspraksis, hvortil der blev henvist i præmis 83 ovenfor, og udledte i betragtning 310 heraf, at der var grund til at formode, at ANC i det væsentlige havde fulgt moderselskabets instrukser. Endvidere erindrede den i betragtning 300 og 301 om, at den i klagepunktsmeddelelsen havde oplyst, at den agtede at anse Akzo og Avebe for ansvarlige i fællesskab for overtrædelsen i hele dennes varighedsperiode, og at Akzo ikke havde bestridt dette synspunkt.

95 Heraf følger, at Kommissionen på ingen måde indskrænkede sig til at fremsætte en apodiktisk og upræcis påstand, således som Akzo har gjort gældende, men at den gav en nøje retlig og faktisk begrundelse for, hvorfor den havde besluttet at tilregne Akzo ANC's adfærd.

96 Desuden fremgår det af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for en retsakt opfylder kravene i artikel 253 EF, ikke kun skal bedømmes ud fra den pågældende retsakts ordlyd, men også ud fra den sammenhæng, hvori retsakten er udstedt (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 63, og i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 45 ovenfor, præmis 87). De betragtninger til beslutningen, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt ANC's adfærd skulle tilregnes Akzo, tydeliggøres ligeledes af klagepunktsmeddelelsen, som er en del af den sammenhæng, hvori beslutningen indgår, og hvoraf sagsøgeren skulle uddrage oplysninger om, at Kommissionen havde til hensigt at tillægge sagsøgeren ansvaret for ANC's adfærd. Da Akzo ydermere i sit svar på klagepunktsmeddelelsen udtrykkeligt havde bekræftet, at Akzo og Avebe måtte bære et solidarisk ansvar for overtrædelsen (jf. præmis 85 ovenfor), kunne Kommissionen med føje gå ud fra, at Akzo var tilstrækkeligt underrettet om den sammenhæng, hvori beslutningen indgik på dette punkt.

- 97 Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten bør derfor forkastes.

*Anvendelsen af multiplikationskoefficienten 2,5*

- 98 Ifølge de anbringender, Akzo har fremsat, er for det første artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og for det andet begrundelsespligten blevet tilsidesat.

Om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17

— Parternes argumenter

- 99 Akzo har for det første gjort gældende, at Kommissionen ved at multiplicere grundbeløbet med 2,5 for at tage hensyn til selskabets størrelse og samlede ressourcer tilsidesatte artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, idet den ikke, som foreskrevet i denne bestemmelse, fastsatte bøderne på grundlag af overtrædelsens grovhed og varighed, men på grundlag af, hvilken form for virksomhed der havde begået overtrædelsen.
- 100 Akzo har anført, at Domstolen og Retten ganske vist har fastslået, at Kommissionen ved vurderingen af overtrædelsens grovhed skal tage en lang række faktorer i betragtning, herunder nødvendigheden af, at bøden har et afskrækkende element, men at disse betragtninger relaterer sig direkte til kriteriet om overtrædelsens grovhed og ikke til, hvilken form for virksomhed der er tale om. Sidstnævnte

kriterium har ikke grundlag i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, og Rådet har ved at fastsætte et loft på 10% af omsætningen for den endelige bøde allerede taget hensyn til, at bøderne har forskellig virkning for virksomhederne alt efter disses størrelse.

- 101 Under henvisning til dommen i sagen LR af 1998 mod Kommissionen, nævnt i præmis 57 ovenfor (præmis 280), har Akzo ligeledes gjort gældende, at Kommissionen ved at fastsætte multiplikationskoefficienten på grundlag af kun én faktor, nemlig Akzo Nobel-koncernens omsætning, tillagde denne faktor uforholdsmæssig stor betydning i forhold til den betydning, den tillagde andre faktorer, som den lagde til grund for vurderingen af overtrædelsens grovhed.
- 102 Endvidere finder Akzo, at de tre sidste afsnit i retningslinjernes punkt A, »Grovhed«, strider imod artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 og derfor ikke kan gøres gældende imod selskabet, hvis de skal fortolkes således, at de gør det muligt for Kommissionen at anvende en multiplikationskoefficient som den, der blev benyttet i det foreliggende tilfælde.
- 103 For det andet har Akzo gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 ved at multiplicere det for selskabet fastsatte grundbeløb med 2,5, idet denne multiplikationskoefficient byggede på størrelsen af Akzo Nobel-koncernen som helhed.
- 104 Akzo har bemærket, at Kommissionen ifølge artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 skal fastsætte bøden på grundlag af overtrædelsens grovhed og varighed og ikke på grundlag af dens økonomiske indvirkning.

- 105 Akzo har medgivet, at Domstolen i dommen i sagen *Musique diffusion française m. fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 37 ovenfor, fastslog, at de berørte virksomheders samlede omsætning giver et, om end omtrentligt og ufuldstændigt, indtryk af deres størrelse og økonomiske betydning.
- 106 Imidlertid er det dels tvivlsomt, om Domstolens anvendelse af begrebet »virksomheder« i denne dom også kan omfatte et tilfælde som det foreliggende.
- 107 Dels anførte Domstolen i dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 37 ovenfor, at der ligeledes skulle tages hensyn til den del af omsætningen, som vedrørte de varer, som var genstand for overtrædelsen, og som altså kunne indicere omfanget af overtrædelsen. I beslutningen så Kommissionen bort fra, at dette kriterium er mere direkte relevant end det, hvortil der blev henvist i præmis 104 ovenfor, eftersom det relaterer sig direkte til de kriterier, som er fastlagt i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17. Disse betragtninger gælder så meget desto mere, når den del af omsætningen, som vedrører de varer, der er genstand for overtrædelsen, kun udgør 0,05% af den samlede omsætning, som i det foreliggende tilfælde.
- 108 Med hensyn til Rettens dom af 20. marts 2002, *ABB Asea Brown Boveri mod Kommissionen* (sag T-31/99, Sml. II, s. 1881), har Akzo bemærket, at den multiplikationskoefficient, der var tale om i denne sag, ikke var blevet fastsat på grundlag af koncernens samlede omsætning. Det fremgår derimod af dommens præmis 164 og 165, at multiplikationskoefficienten skal bygge på størrelsen af den virksomhed, som har begået den overtrædelse, Kommissionen finder har fundet sted. Endvidere har Akzo påberåbt sig, at Retten i denne sag reagerede på ABB's argument om, at Kommissionen kun kunne lægge omsætningen i koncernens fjernvarmedivision til grund for bødefastsættelsen (og anvendelsen af multiplikationskoefficienten), ved at fastslå, at Kommissionen ved at basere multiplikationskoefficienten på størrelsen af hele ABB-koncernen og ikke kun på størrelsen af den

»virksomhed«, ABB's fjernvarmedivision kunne have udgjort, forekom at have beregnet bøden korrekt, eftersom Kommissionen på grundlag af en lang række faktorer med rette havde fastslået, at ansvaret for overtrædelsen måtte tillægges ABB-koncernen (præmis 163 i dommen).

109 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.

— Rettens bemærkninger

110 Da Akzo for det første har gjort gældende, at Kommissionen fastsatte bøden på grundlag af, hvilken form for virksomhed der havde begået overtrædelsen, bemærkes, at den i betragtning 334-371 til beslutningen, på første trin af sin vurdering, fandt, at de berørte virksomheder havde begået en overtrædelse, som i betragtning af sin art og konkrete indvirkning på natriumgluconatmarkedet inden for EØS samt det relevante markeds geografiske udstrækning var meget alvorlig, og at overtrædelsen havde påvirket hele EØS.

111 Dernæst differentierede den behandlingen af de berørte virksomheder for at tage hensyn til deres adfærds individuelle betydning for konkurrencen og tog i den forbindelse udgangspunkt i de berørte virksomheders omsætning af natriumgluconat på verdensplan i overtrædelsesperiodens sidste år, nemlig 1995 (jf. navnlig betragtning 381 til beslutningen). På dette trin af fastsættelsen af bøden under hensyn til overtrædelsens grovhed lagde Kommissionen således, i modsætning til hvad Akzo har gjort gældende, ikke til grund, hvilken form for virksomhed der havde begået overtrædelsen, men de nævnte virksomheders størrelse på det specifikke marked.



- 112 Det var kun på sidste trin af udmålingen af bøden under hensyn til overtrædelsens grovhed, at Kommissionen i overensstemmelse med den i retningslinjerne fastsatte mulighed for en differentiering på en vis måde tog de pågældende virksomheders form i betragtning. Den direkte årsag hertil er det hensyn, der skal tages til virksomhedernes størrelse og samlede ressourcer, som udgør kriterier, der skal tages i betragtning med henblik på at sikre, at sanktionerne har afskrækkende virkning. Kommissionen tog således på dette trin hensyn til størrelsen af de koncerner, hvortil kartelmedlemmerne hørte, og deres samlede ressourcer ved for nogle af virksomhederne at multiplicere det grundbeløb, der var blevet fastsat, med 2,5 (betragtning 388 til beslutningen).
- 113 I modsætning til hvad Akzo har gjort gældende, fastsatte Kommissionen dermed ikke bøden på grundlag af, hvilken form for virksomhed der havde begået overtrædelsen, men på grundlag af overtrædelsens grovhed og varighed, om end den i forbindelse med vurderingen af overtrædelsens grovhed og varighed tog de berørte virksomheders størrelse og samlede ressourcer i betragtning for at sikre, at de bøder, der skulle pålægges, havde afskrækkende virkning. Der er følgelig ikke faktisk grundlag for Akzos argumentation.
- 114 Da Akzo for det andet har beskyldt Kommissionen for at have begået retlige fejl ved at tage de berørte virksomheders størrelse og samlede ressourcer i betragtning, bemærkes, at Akzo selv har medgivet, at Kommissionen ved vurderingen af overtrædelsens grovhed skal tage en lang række faktorer i betragtning, herunder nødvendigheden af, at der i bøden indgår et element af afskrækkelse. Med henblik på at opnå den afskrækkende virkning har Kommissionen fuldt ud ret til at fastsætte bøden under hensyn til de særlige træk, der kendetegner den virksomhed, som er ansvarlig for overtrædelsen.
- 115 Ved at fastsætte et større grundbeløb for bøden for de virksomheder, der havde en relativt større markedsandel end de øvrige virksomheder på det relevante marked, tog Kommissionen hensyn til, at der i relation til nødvendigheden af at opretholde fri konkurrence påhviler sådanne virksomheder et særligt ansvar, idet den fandt, at

dette var en subjektiv faktor, som gjorde det muligt at bedømme, hvor alvorlig de berørte virksomheders adfærd havde været. Den nævnte faktor afspejler det større ansvar, virksomheder med en relativt større markedsandel end andre må bære for den skade, konkurrencen påføres, hvis der dannes et kartel.

- 116 Kommissionen kunne i samme forbindelse med føje ligeledes tage hensyn til, at store virksomheder som Akzo råder over juridisk-økonomisk ekspertise og infrastruktur, som sætter dem i stand til bedre at vurdere, om deres adfærd er ulovlig, og de konkurrenceretlige konsekvenser af adfærd.
- 117 Med hensyn til anvendelsen af en multiplikationskoefficient, der varierer efter de berørte virksomheders størrelse og samlede ressourcer, fremgår det således af fast retspraksis, at Kommissionen ved udmålingen af en virksomheds bøde bl.a. kan tage hensyn til virksomhedens størrelse og økonomiske betydning (dommen i sagen *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 37 ovenfor, præmis 120, og Rettens dom af 13.12.2001, sag T-48/98, *Acerinox mod Kommissionen*, Sml. II, s. 3859, præmis 89 og 90). Desuden er det blevet fastslået i retspraksis, at den samlede omsætning er relevant for bedømmelsen af kartelmedlemmers økonomiske styrke (dommen i sagen *Sarrió mod Kommissionen*, nævnt i præmis 68 ovenfor, præmis 85 og 86). I det foreliggende tilfælde anvendte Kommissionen derfor med fuld ret multiplikationskoefficienten 2,5 som et mål for den afskrækkende virkning, den under hensyn til den berørte virksomheds størrelse og økonomiske styrke vurderede, at den pålagte bøde skulle have.
- 118 Det var følgelig med rette, at Kommissionen lagde Akzos samlede omsætning til grund med henblik på dels at fastsætte bøden på et tilstrækkeligt afskrækkende niveau, dels at tage hensyn til betydningen af den infrastruktur, så store koncerner råder over med hensyn til juridisk-økonomisk bistand. Akzos argumentation er derfor ligeledes retligt urigtig.

- 119 Da, for det tredje, har Akzo påberåbt sig, at retningslinjerne er ulovlige, hvis de gør det muligt for Kommissionen at anvende en multiplikationskoefficient som den, der er benyttet i det foreliggende tilfælde, bemærkes, at Retten tidligere har fastslået, at beregningen af bødebeløbene efter den i retningslinjerne angivne metode sker på grundlag af de to kriterier, der nævnes i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, dvs. overtrædelsens grovhed og varighed, med forbehold for det maksimum, der ved den samme bestemmelse er fastsat i forhold til den enkelte virksomheds omsætning, og at retningslinjerne følgelig ikke går ud over den retlige ramme for sanktionerne, således som den er fastsat ved denne bestemmelse som fortolket i Rettens praksis (dommen i sagen LR af 1998 mod Kommissionen, nævnt i præmis 57 ovenfor, præmis 219-232, Rettens dom af 9.7.2003, sag T-224/00, Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, Sml. II, s. 2597, præmis 39-52, samt TACA-dommen, nævnt i præmis 57 ovenfor, præmis 1527). Akzo har ikke påberåbt sig andre faktorer end dem, som allerede er blevet forkastet i denne retspraksis (jf. ovennævnte præmisser i de pågældende domme).
- 120 Hvad for det fjerde angår Akzos påstand om, at Kommissionen under alle omstændigheder ikke kunne lægge størrelsen af Akzo Nobel NV-koncernen, som den overtrædende virksomhed ANC tilhørte, og dens samlede ressourcer til grund med henblik på anvendelsen af en multiplikationskoefficient som den, der blev benyttet i det foreliggende tilfælde, men højst omsætningen af det produkt, der var genstand for overtrædelsen, har Akzo set bort fra, at Kommissionen anvendte denne multiplikationskoefficient for at sikre, at bøderne var afskrækkende. Ved i det foreliggende tilfælde at finde, at bødernes afskrækkende formål kun ville blive gennemført, hvis omfanget af hele koncernens ressourcer blev lagt til grund, begik Kommissionen ikke en fejl ved vurderingen, der medførte, at artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 blev tilsidesat.
- 121 På baggrund af det foranstående som helhed bør anbringendet om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 forkastes.

## Om tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 122 Akzo har kritiseret Kommissionen for ikke at have angivet, hvorfor den anvendte en multiplikationskoefficient på 2,5 på grundbeløbet for den bøde, den havde pålagt selskabet, hvorfor den anvendte den samme koefficient som for ADM, og hvorfor koefficienten var baseret på Akzos samlede omsætning og ikke på 50% af Gluconas årlige omsætning. Akzo har i denne forbindelse bemærket, at Kommissionen i den sag, der førte til dommen i sagen ABB Asea Brown Boveri mod Kommissionen, nævnt i præmis 108 ovenfor, havde anvendt den samme multiplikationskoefficient som i den foreliggende sag, men at den i denne anden sag havde givet en detaljeret begrundelse derfor.
- 123 Kommissionen har påstået anbringendet forkastet.
- 124 Det bemærkes, idet der henvises til den retspraksis, der blev nævnt i præmis 68 ovenfor, at Kommissionen i betragtning 389-392 til beslutningen oplyste, på grundlag af hvilke faktorer den havde vurderet overtrædelsens grovhed og varighed, og at disse oplysninger i øvrigt har gjort det muligt for Akzo at fremsætte en række indsigelser vedrørende faktorernes påståede ulovlighed, og for Fællesskabets retsinstans at udøve deres prøvelsesret.
- 125 Med hensyn til størrelsen af den for Akzo anvendte multiplikationskoefficient kunne Kommissionen indskrænke sig til at henvise til virksomhedens størrelse, således som den tilnærmelsesvis fremgår af dens samlede omsætning, og fremhæve nødvendigheden af at sikre, at bøden havde afskrækkende virkning. Det påhvilede den ikke i henhold til begrundelsespligten at angive tallene i forbindelse med den beregningsmetode, som lå til grund for dette valg (jf. i denne retning dommen i sagen Sarrió mod Kommissionen, nævnt i præmis 68 ovenfor, præmis 80).

- 126 På samme måde er det med urette, at Akzo har kritiseret Kommissionen for ikke at have angivet, hvorfor den på grundbeløbet for den bøde, selskabet var blevet pålagt, anvendte den samme multiplikationskoefficient som for ADM. Det påhvilede nemlig ikke Kommissionen at give en nærmere forklaring på koefficientens størrelse ved at henvise til det nøjagtige forhold mellem de forskellige koncerner, hvortil kartelmedlemmerne hørte. Således som det fremgår af betragtning 386-388 til beslutningen, havde denne koefficient nemlig til formål at fastsætte bøden på et tilstrækkeligt afskrækkende niveau og at tage hensyn til betydningen af den infrastruktur, så store koncerner råder over med hensyn til juridisk-økonomisk bistand. Ved at give denne begrundelse oplyste Kommissionen i tilstrækkeligt omfang, at det var på grundlag af koncernernes, og ikke de til koncernerne hørende virksomheders, størrelse og samlede ressourcer, den agtede at vurdere, om bøden ville være afskrækkende.
- 127 Desuden er anvendelsen af en multiplikationskoefficient en måde at gennemføre den i retningslinjerne omhandlede differentiering på. Beslutningen blev således vedtaget inden for rammerne af en af Akzo velkendt sammenhæng.
- 128 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen følgelig givet en tilstrækkelig begrundelse for valget af den anvendte multiplikationskoefficient, og det er ikke fornødent at undersøge, om Kommissionen i andre sager har givet en mere detaljeret begrundelse, således som Akzo har gjort gældende.
- 129 Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten bør derfor forkastes.
- 130 Da ingen af de anbringender, som er blevet fremsat vedrørende beslutningens lovlighed, er blevet tiltrådt, påhviler det ikke Retten at nedsætte den sagsøgeren pålagte bøde i medfør af sin fulde prøvelsesret, og Kommissionen bør derfor frifindes i det hele.

## Sagens omkostninger

- 131 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det i overensstemmelse med sagsøgttes påstand herom pålægges denne at betale sagens omkostninger.
- 132 Da Kommissionen er blevet frifundet i det hele (jf. præmis 130 ovenfor), må Akzos påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale renter og udgifterne til bankgarantien (jf. præmis 27 ovenfor), forkastes som irrelevant.
- 133 Under alle omstændigheder udgør de udgifter, en virksomhed har afholdt i forbindelse med etablering og opretholdelse af en bankgaranti med henblik på at forhindre en tvangsfuldbyrdelse af beslutningen, ikke udgifter, der er afholdt med henblik på sagens behandling som omhandlet i procesreglementets artikel 91, litra b). På samme måde må en virksomheds påstand om, at Kommissionen tilpligtes at tilbagebetale de udgifter, virksomheden har måttet afholde under den administrative procedure i en konkurrencesag, forkastes. Når det nemlig i procesreglementets artikel 91 hedder, at »følgende udgifter kan kræves erstattet«, herunder »nødvendige udgifter, som parterne har afholdt med henblik på sagens behandling«, henviser bestemmelsen ved udtrykket »sagen« kun til sagen for Retten og ikke til den forudgående administrative procedure (Rettens dom af 15.3.2000, forenede sager T-25/95, T-26/95, T-30/95 — T-32/95, T-34/95 — T-39/95, T-42/95 — T-46/95, T-48/95, T-50/95 — T-65/95, T-68/95 — T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 og T-104/95, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 491, præmis 5133 og 5134 og den deri nævnte retspraksis).

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling)

- 1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 2) **Akzo Nobel NV betaler sagens omkostninger.**

Azizi

Jaeger

Dehousse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. september 2006.

E. Coulon

Justitssekretær

J. Azizi

Afdelingsformand

## Indhold

Tvistens baggrund .....	II - 3396
Retsforhandlinger og parternes påstande .....	II - 3403
Retlige bemærkninger .....	II - 3405
Fastsættelsen af grundbeløbet for beregningen af de bøder, samtlige karteldeltagere blev pålagt .....	II - 3405
Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet .....	II - 3405
Tilsidesættelse af begrundelsespligten .....	II - 3408
Inddelingen af karteldeltagerne .....	II - 3410
Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet .....	II - 3410
— Parternes argumenter .....	II - 3410
— Rettens bemærkninger .....	II - 3412
Tilsidesættelse af begrundelsespligten .....	II - 3414
Det hensyn, der blev taget til Akzos omsætning .....	II - 3416
Om tilsidesættelse af artikel 81 EF .....	II - 3416
— Parternes argumenter .....	II - 3416
— Rettens bemærkninger .....	II - 3418
Om tilsidesættelse af begrundelsespligten .....	II - 3421
Anvendelsen af multiplikationskoefficienten 2,5 .....	II - 3423
Om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 .....	II - 3423
— Parternes argumenter .....	II - 3423
— Rettens bemærkninger .....	II - 3426
Om tilsidesættelse af begrundelsespligten .....	II - 3430
Sagens omkostninger .....	II - 3432